

Libéralisation des frets ferroviaires français et allemand : entre changement et rémanence du passé¹

Delphine Chabalier

INTRODUCTION

Depuis plus d'un demi-siècle, les chemins de fer français et allemand étaient organisés sous la forme d'un monopole public intégré. Comment expliquer qu'en 2007 les secteurs de fret ferroviaires de ces deux Etats membres soient libéralisés² après une si longue stabilité institutionnelle ? Que la part de marché des nouveaux entrants atteigne 15 % des tonnes.kilomètres transportées en Allemagne, quand elle n'est que de l'ordre de 1 % en France ?

Dès le début des années 1990, une politique européenne du rail a été progressivement élaborée constituant une pression exogène au changement pour les secteurs ferroviaires des Etats membres. L'élaboration progressive d'une politique européenne de libéralisation du rail pourrait donc être à l'origine des réformes observées. Cette question a déjà fait l'objet de plusieurs projets de recherche. L'ouvrage dirigé par A. Héritier et *al.* (2001) s'intéresse aux conséquences des politiques européennes en matière de transports routier et ferroviaire de marchandises sur les politiques publiques de cinq Etats membres : le Royaume-Uni, l'Italie, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas. En 1998, à l'occasion d'un article, C. Knill et D. Lehmkuhl qui ont participé à cet ouvrage s'intéressaient aux effets de la directive 91/440 relative au développement des

¹ Ce chapitre est issu de la journée doctorale qui s'est tenue le 8 juin 2007 à Science po Paris et qui était intitulée : « Politiques publiques comparées : étudier le changement dans un monde interdépendant ». Nous voulons là remercier les participants et plus particulièrement Mark Thatcher, Bruno Palier et Yves Surel pour leurs commentaires avisés.

² Nous définissons la libéralisation comme l'ouverture du secteur à la concurrence, nous n'entendons pas l'ensemble du processus de réforme. Nous allons voir dans cette communication qu'elle a lieu des moments différents en France et en Allemagne. De même, les directives européennes prévoient différentes étapes de libéralisation. Cf. annexe 1. En 2007, les secteurs nationaux de fret ferroviaire sont totalement libéralisés en France comme en Allemagne.

chemins de fer communautaires plus particulièrement dans trois pays : le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne.

De ces deux sources, nous pouvons retirer les conclusions suivantes : tout d'abord, l'adoption de la directive 91/440 constitue un nouveau départ pour la politique européenne du rail (Knill, Lehmkuhl, 1998, p. 2 ; Kerwer, Teutsch, 2001). En effet, même si la Commission a proposé de libéraliser les chemins de fer depuis le milieu des années 1980, ce n'est qu'au début des années 1990 qu'une telle mesure est acceptée par les ministres des transports. Le second point sur lequel les différents auteurs s'entendent porte sur l'effet différencié de cette politique européenne sur les Etats membres. Outre la libéralisation de certains services ferroviaires, la directive 91/440 requiert notamment pour les monopoles publics une séparation au moins comptable des activités liées à la gestion de l'infrastructure ferroviaire de celles liées à son exploitation. Ils n'observent pas un mouvement de convergence des différentes politiques ferroviaires nationales selon le modèle proposé par la directive européenne.

Dès 2001, de nouvelles directives ont été adoptées par le Conseil transports et le Parlement européen. En particulier, les mesures de libéralisation ont été renforcées : la directive 2001/12 prévoit l'ouverture à la concurrence des services internationaux de fret ferroviaire sur un réseau particulier à la date du 15 mars 2003. En 2004, cette décision est à nouveau approfondie avec la directive 2004/51 qui nécessite la libéralisation des services nationaux de fret ferroviaire au 1er janvier 2007. Ces nouveaux développements en matière de politique européenne de libéralisation du rail nécessitent une actualisation des résultats proposés par C. Knill et D. Lehmkuhl puis A. Héritier *et. al.*.

Dans le cadre de cette communication, nous voulons montrer que malgré la présence d'institutions longuement établies, des changements radicaux peuvent être mis en œuvre contrairement à ce que sous-tend traditionnellement l'approche du néo-institutionnalisme historique. En effet, celle-ci suppose plutôt que les changements auraient dû être peu importants ou se limiter à l'ajustement des institutions existantes plus qu'à la création de nouvelles (Skowronek 1982, p. 12 ; Hall, 1986 ;

Ikenberry, 1988, p. 194-5 ; Thelen, Steinmo, 1992, p. 16-18 ; Dobbin, 1994, p. 2 ; March, Olsen 1996, p. 256).

Or, même si les secteurs du fret ferroviaire français et allemand étaient organisés depuis près d'un siècle sous la forme d'un monopole, ces secteurs sont ouverts à la concurrence et de nouveaux entrants apparaissent.

A l'approche traditionnelle du néo-institutionnalisme historique, nous préférons les hypothèses de P. Pierson. Selon lui (2004, p. 13-14), certains processus ne peuvent pas être compris à moins que la durée sur laquelle porte l'analyse soit suffisamment longue. Pour légitimer une telle posture, P. Pierson propose deux explications : d'une part, certains processus de cause à effet se développent lentement parce qu'ils sont marginaux ; d'autre part, du fait de la présence de seuil, certains processus de changement restent marginaux tant qu'ils n'ont pas atteint une masse critique. Une fois celle-ci atteinte, ils peuvent ensuite provoquer des changements radicaux. Pour pouvoir en rendre compte, le chercheur doit être attentif à l'ensemble des causes et des résultats politiques sur une période temporelle suffisamment longue.

M. Thatcher (2004) met en valeur un phénomène comparable en analysant les réformes du secteur des télécommunications dans quatre Etats membres. En 1999, dans son ouvrage « *The Politics of Telecommunications : National Institutions, Convergence and Change* » (Thatcher, 1999), il suggère que les hypothèses du néo-institutionnalisme historique permettent d'analyser les mutations des secteurs français et anglais des télécommunications depuis les années 1960.

En 2004, Thatcher relativise ce modèle en indiquant que sous certaines pressions et au bout d'un certain temps les différences nationales peuvent disparaître entraînant un mouvement de convergence des secteurs selon le même modèle. Dans le cas particulier des télécommunications au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Italie, il observe que jusqu'au milieu des années 1980 des différences institutionnelles persistent, mais qu'à partir de la fin des années 1980 de rapides changements et mouvements de convergence sont identifiables entre les différents secteurs nationaux.

Ainsi à la fin des années 1990, ces quatre pays ont privatisé, libéralisé leur secteur des télécommunications et

délégué des pouvoirs de régulation à des agences indépendantes. M. Thatcher émet alors une hypothèse alternative à celles du néo-institutionnalisme historique : sous la contrainte de pressions internationales au changement, les variétés du capitalisme tiennent seulement pour une période de temps limitée, mais ne peuvent pas résister à des pressions internationales sur le moyen terme, de l'ordre de dix à quinze années. Selon cette hypothèse, comme l'indique P. Pierson, on ne peut rendre compte d'évolutions qu'après une certaine durée. En terme de définition de l'objet de recherche, il apparaît important d'analyser les évolutions d'un secteur sur une période suffisamment longue pour pouvoir rendre compte des phénomènes de transformation à l'œuvre.

Pour cette raison, nous ne nous intéressons pas uniquement à l'impact des nouvelles directives du début des années 2000 sur les secteurs ferroviaires français et allemand, nous nous inscrivons ainsi dans la continuité les recherches de C. Knill et D. Lehmkuhl et de A. Heritier *et. al.*. Nous préférons analyser l'interaction Europe – secteur national (Palier, Surel *et. al.*, 2007) sur la période 1990 – 2007.

Cependant, la pression européenne au changement ne permet pas de rendre compte de l'ensemble des évolutions observées dans le secteur du fret ferroviaire et des différences entre les deux secteurs. Notamment, malgré ce changement radical au niveau de la régulation du secteur du fret ferroviaire, le taux de concurrence actuellement observé dans les deux pays dépend du contexte institutionnel qui a perduré depuis le développement des chemins de fer et de la durée depuis laquelle le secteur a été libéralisé.

Dans un premier temps, nous présenterons les raisons pour lesquelles la libéralisation du fret ferroviaire a été possible en Allemagne et en France mais à des moments différents. Nous montrerons dans un deuxième temps qu'en France comme en Allemagne, les nouveaux entrants rencontrent des difficultés pour accéder au marché du fret ferroviaire et un certain temps de latence est alors nécessaire. Dans un troisième temps, en analysant l'origine des nouveaux entrants dans les deux pays, nous montrerons qu'elle est conditionnée par une rémanence institutionnelle et une contingence temporelle des réformes.

CHOIX DE LA LIBERALISATION : ENTRE PRESSION EUROPEENNE ET FENETRE D'OPPORTUNITE NATIONALE

Dans cette partie, nous montrons que l'Allemagne et la France ont libéralisé leur secteur du fret ferroviaire même si depuis près d'un siècle celui-ci était organisé sous la forme d'un secteur monopolistique. Nous rejoignons dans cette partie les critiques faites au modèle du *fit* et *misfit* (Börzel, Risse, 2003 ; Caporaso, Cowles, Risse, 2001 ; Knill, Lenschow, 2000) qui est le plus communément admis pour étudier l'impact d'une politique européenne les politiques nationales. Selon ce modèle, plus il y a *misfit*³ entre les directives européennes et les structures nationales, c'est-à-dire plus la pression à l'adaptation est forte entre le niveau européen et le niveau national, moins la mise en œuvre des exigences européennes a des possibilités d'aboutir. Ce modèle suggère que sous une pression exogène au changement, les évolutions seront peu importantes ou se limiteront à l'ajustement des institutions existantes plus qu'à la création de nouvelles.

Certains chercheurs réfutent que l'approche en *fit* et *misfit* constitue un modèle pertinent d'analyse. Par exemple, M. Haverland (2000) avec l'étude de la transposition de la directive sur les déchets d'emballage par le Royaume-Uni suggère qu'un Etat membre peut subir une forte pression à l'adaptation (fort *misfit*), et pourtant mettre en œuvre la politique européenne sans rencontrer de grande difficulté. De son côté, C. Radaelli (2003, p. 44) s'interroge sur la validité de ce modèle : constitue-t-il une explication générale ou bien un cas spécial de l'europanisation de structures nationales ?

Pour pallier les lacunes de cette approche, G. Falkner, O. Treib, M. Hartlapp, S. Leiber (2005, p. 23) dans leur ouvrage « *Complying with Europe* » développent une démarche à la fois inductive et déductive. Ils commencent par proposer un éventail d'hypothèses permettant de rendre compte des conditions de transposition ou de non-transposition des directives européennes à partir d'une importante revue de la littérature.

³ Pour traduire le *misfit* on peut parler de décalage, E. Grossman (2003) utilise le terme d'incongruence de la politique nationale avec les exigences européennes.

Ensuite, ils testent ces hypothèses sur le terrain de la transposition des directives de l'Europe sociale par les Etats membres de l'Europe des 15, ce qui représente un total de 90 études de cas. Ils concluent que la plupart de ces hypothèses ont eu une certaine valeur explicative, mais qu'aucune d'elles ne permet d'expliquer la gamme entière des cas observés. Les auteurs proposent alors une typologie de trois mondes de la compliance, qui résulte de l'importance variable d'une culture du respect des lois dans les systèmes politiques et administratifs des différents Etats membres. Par conséquent, l'analyse accentue l'importance des conditions culturelles spécifiques aux pays.

Les trois mondes de la compliance sont les suivants. Le premier est le monde du respect de la loi – *world of law observance*. Dans ce cas, quels que soient les styles de politique, les intérêts en jeu ou les idéologies, la transposition des directives européennes est réalisée dans les délais. La mise en œuvre de la transposition est également effective. Les cas de non-transposition sont très rares. Le second monde est celui des politiques domestiques – *world of domestic politics*. Ici, remplir les exigences européennes est au mieux un objectif parmi d'autres. Les intérêts nationaux prévalent en général sur la transposition. Quand elles le sont, les directives sont transposées avec retard par rapport aux délais du calendrier européen. L'Allemagne est un des Etats membres faisant partie de ce monde pour G. Falkner *et al.*. Enfin, le dernier monde est celui de la négligence – *world of neglect*. Les exigences de mise en œuvre des dispositions européennes ne sont suivies d'aucun effet au niveau national. Le plus souvent, cette inertie est causée par des gouvernements et des administrations passifs, sans qu'il n'existe non plus des groupes d'intérêt sociétaux agissant comme des entrepreneurs politiques œuvrant pour la transposition. C'est notamment le cas de la France pour les directives étudiées par G. Falkner *et al.*.

Par ses résultats, cette recherche montre que le modèle du *misfit* permet d'expliquer certains cas de transposition, et que d'autres phénomènes peuvent également intervenir (Falkner, Hartlapp, Treib, 2007). Dans certains cas, un haut degré de *misfit* peut constituer une opportunité pour un gouvernement qui souhaite modifier une situation de statu quo selon une

direction politique plus avantageuse. Par ailleurs, certains résultats empiriques suggèrent que même si dans un premier temps les acteurs domestiques résistent aux changements fondamentaux impliqués par les dispositions européennes, ils peuvent rapidement abandonner leurs résistances pour éviter d'être en infraction avec les directives sur le long terme. Enfin, sous certaines conditions, la présence d'une pression forte à l'adaptation peut avoir un effet positif sur le résultat de la transposition : par exemple, les directives qui exigent les plus importants changements sont examinées en priorité. Outre l'hypothèse du *fit* et *misfit* entre niveaux européen et national, d'autres variables nationales sont donc à prendre en compte.

Nous cherchons maintenant à suggérer comment l'approche de G. Falkner *et al.* peut nous permettre de rendre compte des différents *timing* de libéralisation des frets ferroviaires en Allemagne et en France.

Une fenêtre d'opportunité nationale pour la libéralisation allemande

La libéralisation allemande du fret ferroviaire entre en vigueur au 1er janvier 1994. A cette date la pression européenne est matérialisée par la directive 91/440 qui ne requiert qu'une libéralisation limitée du fret mais exige une séparation au moins comptable des activités de gestion de l'infrastructure des opérations de transports. Pour un secteur en situation de monopole intégré depuis plus d'un demi-siècle, le *misfit* est donc important. Or l'Allemagne va plus loin que les attentes européennes.

En Allemagne, dès le milieu des années 1980, un consensus apparaît pour soutenir qu'étant données les difficultés rencontrées par la Deutsche Bundesbahn il faut aller plus loin qu'une réforme de type incrémental comme cela avait pu être réalisée dans les années précédentes. Les réformes opérées dans les années 1980 ont cherché à rendre l'entreprise ferroviaire plus commerciale sans que le gouvernement n'ait à amender la Loi fondamentale, équivalente à la Constitution française (Lodge, 2002, p. 143 ; Weisz, 2005, p. 955). Si cela avait été le cas, il aurait dû pour faire adopter le changement constitutionnel obtenir un vote à la majorité des deux tiers du Bundestag et du Bundesrat. Lodge expose l'ensemble des

réformes de la Deutsche Bundesbahn qui ont pu avoir lieu durant les années 1980. Selon lui, les réformes qui se sont succédées pendant cette décennie n'ont pas considéré la privatisation de l'entreprise comme une option potentielle, car elle supposait l'amendement de la Loi fondamentale. L'objectif principal de ces précédentes réformes était de réduire le fardeau financier de la Bundesbahn sur le budget fédéral et de la rendre plus concurrentielle sur le marché.

Dès 1989, le ministère des transports charge une commission constituée d'experts, de représentants du secteur et d'acteurs issus du monde privé chargée de réfléchir à l'avenir des chemins de fer de l'ouest (Lodge, 2002, p. 146). Mais avec le traité d'unification du 18 mai 1990, l'Etat fédéral allemand devient propriétaire de la ReichsBahn, ancienne entreprise ferroviaire de l'Allemagne de l'Est, dont le coût de mise au niveau de son homologue de l'Ouest est estimé à plus de 100 milliards de DM. En outre, la situation financière de la Bundesbahn continue aussi de peser sur les comptes publics (Weisz, 2005, p. 969).

La commission de réflexion voit son champ de réflexion élargie du fait de la réunification. En décembre 1991, elle fait les constats suivants dans son rapport. Tout d'abord, les parts de marché de la DR du fait de la fin de la régulation des transports s'écroulent depuis la réunification : la part du fret ferroviaire a diminué de 40 %, par ailleurs la Commission indique ne pas pouvoir estimer à quels niveaux la part modale du fer peut se stabiliser. Ensuite, la Commission précise que si les compagnies ferroviaires avaient été considérées comme des entreprises privées, leur faillite aurait été annoncée depuis longtemps, les obligations et le poids du passé accumulées des deux compagnies est estimée à 150 milliards de DM. Enfin, pour l'avenir des chemins de fer, la commission tire la conclusion suivante :

« Sans assainissement profond, il n'y a pas d'espoir de stabilisation pour les deux chemins de fer. Si la situation actuelle persiste, les deux chemins de fer afficheront dans les dix ans à venir des pertes de l'ordre de 266 milliards de DM. Les besoins financiers du gouvernement fédéral (transferts et crédits) dans ce même délai menacent d'atteindre un montant

dépassant 400 milliards de DM (*Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*, 1991, p. 11).»

La réunification, avec l'obligation de réintégrer les chemins de fer de l'Est, constitue alors la fenêtre d'opportunité nécessaire au gouvernement pour engager une vaste réforme (Teutsch, 2001, p. 159 ; Lehmkuhl, 1996, p. 73) en permettant notamment la modification de la Constitution allemande. J. Beyer et M. Höpner (2003, p. 188) indiquent bien l'importance qu'a pu avoir le contexte exceptionnel de la réunification. Selon eux, en 1983, Helmut Kohl, nouveau chancelier, s'était engagé à mener une vague de privatisations sous les pressions idéologiques de cercles néo-libéraux des partis démocrate-chrétien et libéral démocrate. Son programme a concerné principalement une réduction de l'Etat dans les industries. Les monopoles nationaux tels que les télécommunications, les services postaux ou les chemins de fer n'ont pas été concernés. Mais en combinaison avec la pression européenne de libéralisation, la réunification allemande a mis fin aux hésitations concernant les dénationalisations de secteurs monopolistiques tels les télécommunications, la poste et les chemins de fer. D'une part, il aurait été difficile de légitimer les déficits de monopoles publics de l'Ouest, en même temps qu'ils étaient privatisés à l'Est. D'autre part, étant donnée la croissance des déficits publics, l'Etat allemand n'était pas capable de financer la reconstruction des secteurs des télécommunications et des chemins de fer de l'ex-Allemagne de l'Est. En outre, le traité de Maastricht, entré en vigueur en 1993, faisait de la réduction des déficits publics un objectif prioritaire. Des discussions sur la réforme des chemins de fer furent donc entamées après la réunification pour une entrée en vigueur de la réforme au 1er janvier 1994.

La réforme des chemins de fer allemands correspond à un changement de paradigme au sens où l'entend P. Hall (1993). Non seulement les instruments relatifs au fonctionnement des chemins de fer sont modifiés mais également la matrice cognitive et normative de la puissance publique avec le choix de la privatisation et de la libéralisation du secteur. Dans un premier temps, la DB, Deutsche Bundesbahn pour l'Allemagne de l'ouest, et la DR, la Deutsche Reichsbahn pour l'Allemagne de l'est, sont fusionnées pour créer la Deutsche Bahn AG. La

qualification AG – *Aktionen Gesellschaft* – signifie qu’il s’agit d’une société de droit privé. Cette société a en charge l’exploitation du réseau ferroviaire, elle est toujours détenue par l’Etat. Cette entreprise est ensuite transformée en une holding en 1999 dont les principales filiales sont DB Netz pour l’infrastructure ferroviaire, DB Regio pour le transport régional de passagers, DB Cargo pour le transport de marchandises et DB Reise&Touristik AG pour les transports grande ligne de passagers. La deuxième grande mesure de la réforme porte sur le personnel, il est décidé que les nouveaux employés de la DBAG le seront sous un contrat privé⁴. Les anciens cheminots sont quant à eux loués à l’entreprise ferroviaire par le *Bundes Eisenbahnvermögen*, BEV (patrimoine ferroviaire allemand) organisme spécifiquement créé pour la gestion du personnel mais également de la dette des anciens réseaux ferroviaires. La troisième principale mesure constitue la reprise par l’Etat de la dette des anciens chemins de fer, estimée à 70 milliards de DM, la DBAG n’en a donc plus la charge. Enfin, il faut également mentionner en plus de la libéralisation du transport ferroviaire de marchandises celle du transport régional de passagers mais celle-ci n’entre en vigueur qu’à partir du 1^{er} janvier 1996 (Lehmann, 1999 ; Link, 1994).

Cette réforme ne constitue donc pas la simple transposition de la directive européenne 91/440 même si les attentes de la directive sont appliquées. Comme le requérait la directive, la gestion de l’infrastructure ferroviaire est séparée d’une manière comptable des opérations de transports ; les comptes de l’entreprise sont assainis ; et la structure d’entreprise privée de la DBAG rend plus transparentes les relations entre le ministère des transports et l’entreprise ferroviaire. Mais l’obligation de transposer la directive 91/440 ne suffit pas à justifier une telle réforme et plus encore le modèle du *fit* et *misfit* est remis en cause. L’ouverture d’une fenêtre d’opportunité au niveau national en plus de la pression européenne permet en revanche de comprendre que la

⁴ European industrial relations observatory on-line, 2000, “Industrial relations in the rail sector”, <http://www.eurofound.eu.int/2000/03/study/tn0003402s.html>, web page consulted the 5/08/06.

libéralisation du fret ferroviaire allemand ait été mise en œuvre au 1er janvier 1994. En utilisant la typologie proposée par G. Falkner *et al.* (2005), on peut donc dire que l'on se trouve dans le cas du monde des politiques nationales.

Une libéralisation sous pression européenne en France

Contrairement au cas allemand, la libéralisation du secteur ferroviaire français n'est pas effective suite à la transposition de la directive 91/440 (Knill, Lehmkuhl, 1998 ; Héritier *et al.*, 2001). Sans l'obligation de transposer les directives européennes du premier paquet ferroviaire ou paquet infrastructure⁵ en 2003, puis celle du deuxième paquet ferroviaire⁶ en 2007, la libéralisation du fret ferroviaire n'aurait pas été décidée par le ministère français des transports. En effet, si le secteur ferroviaire a été réformé en 1997 avec la création de Réseau ferré de France, il n'a pas été ouvertement envisagé d'ouvrir à la concurrence le transport ferroviaire. Le processus de régionalisation du transport local de passagers témoigne aussi de cette absence de volonté réelle de libéralisation. Les ministres français des transports qui se succèdent à partir de 1996⁷ quelle que soit leur couleur politique craignent que des mesures de libéralisation du rail ne conduisent à un lourd conflit social comme cela a été le cas en novembre – décembre 1995.

En juillet 1998, la Commission européenne propose de nouvelles dispositions pour la politique européenne du rail, en renforçant les mesures existantes en matière de licence d'entreprise ferroviaire, de tarification de l'infrastructure à mettre en œuvre. Ces propositions ne prévoient pas de mesures de libéralisation, c'est-à-dire de rendre possible à des opérateurs autres que l'opérateur ferroviaire historique d'utiliser le réseau

⁵ La directive 2001/12 relative au développement des chemins de fer communautaires prévoit notamment la libéralisation du transport international de fret ferroviaire sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire à partir du 14 mars 2003.

⁶ La directive 2004/51/CE relative au développement de chemins de fer communautaires prévoit la libéralisation des services nationaux de fret ferroviaire à compter du 1^{er} janvier 2007.

⁷ En 1996 : Bernard Pons (RPR) ; pour 1997 – 2002, Jean-Claude Gayssot (communiste) ; pour 2002-2005, Gilles de Robien (UDF) ; 2005-2007, Dominique Perben (UMP).

ferroviaire de chaque pays. En revanche, la majorité des ministres souhaite que ces dispositions soient complétées par la libéralisation du secteur ferroviaire. Le ministre français des transports, Jean-Claude Gayssot, est un des fervents opposants avec les ministres belges et luxembourgeois à une telle mesure. A la place, il propose que la traditionnelle coopération entre les entreprises ferroviaires reste la règle et que des financements européens soient prévus pour aider au passage des frontières. Cette position est par ailleurs soutenue par le lobby des opérateurs ferroviaires historiques dont la SNCF fait partie.

Après un premier semestre d'analyse des propositions de directives par la Commission, aucune position commune n'est trouvée par le Conseil transports. Le semestre suivant est sous la présidence allemande. Profitant de sa position institutionnelle, le ministre allemand, Franz Müntefering, tente de faire adopter par le Conseil par un vote à la majorité qualifiée une position commune. Suivant une logique d'*uploading* (Börzel, 2002) le ministre allemand va plus loin que les propositions de la Commission et propose que le fret ferroviaire soit libéralisé. Mais cette tentative échoue, il n'est pas soutenu par plusieurs ministres qui refusent la mise en minorité de la France après une négociation qu'ils estiment trop courte. Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, le ministre français est contraint d'adapter sa position de refus total pour trouver un compromis avec ses homologues selon un jeu de *two-level game* (Putnam, 1988). Il propose sous présidence finlandaise de limiter la libéralisation des services internationaux de fret ferroviaire sur un réseau donné – le réseau trans-européen de fret ferroviaire, RTEFF. Cette mesure est acceptée par le Conseil transports et lui permet de trouver une position commune au deuxième semestre 1999.

Cependant l'adoption de cette position commune ne marque pas la fin du processus de négociation des propositions de la Commission européenne. A partir de 1999, le Parlement européen devient co-décideur au même titre que le Conseil des ministres en matière de politique européenne des transports. La position commune du Conseil transports doit ensuite être également adoptée par les députés européens. Ceux-ci refusent la limitation de l'ouverture à la concurrence du fret international au RTEFF. Pour résoudre les désaccords entre le Parlement

européen et le Conseil des ministres, la procédure de codécision prévoit la mise en place d'un comité de conciliation. Celui-ci a lieu sous la présidence française⁸, le ministre français maintient la position commune du Conseil face à celle du Parlement qui demande la libéralisation totale du fret et même celle du transport international de passagers. Finalement, les négociations aboutissent à une libéralisation du transport international de fret ferroviaire restreinte à un réseau spécifique pour une durée de cinq ans. A l'issue de cette durée, la libéralisation du fret international devra être effective sur tout le réseau ferroviaire des Etats membres. Le Parlement européen obtient par ailleurs que la Commission européenne soumette rapidement de nouvelles propositions relatives à la libéralisation du transport national de fret ferroviaire.

Ainsi, le processus européen contraint le ministre français des transports à accepter au niveau européen la libéralisation du transport international de fret ferroviaire alors qu'il s'y opposait fermement. Pour marquer cette opposition, on aurait pu s'attendre à ce que le ministère des transports français tarde à transposer la directive de la libéralisation. Or c'est une stratégie différente que le ministère choisit par la suite : celle-ci est transposée dans les délais alors que ce n'est pas dans les habitudes françaises (Sverdrup, 2005, p. 8). Comme elle le requérait, le transport international de fret ferroviaire est ouvert à la concurrence le 15 mars 2003 sur le réseau trans-européen de fret ferroviaire.

Pour expliquer une telle stratégie, il faut à nouveau s'intéresser au processus d'élaboration de la politique européenne du rail. Depuis janvier 2002, de nouvelles négociations sont engagées au sein du Conseil transport et du Parlement européen après les propositions de la Commission pour un deuxième paquet ferroviaire. Ces négociations portent notamment sur la libéralisation du transport national de fret ferroviaire. Pour pouvoir peser sur le processus de négociations qui se poursuit en 2003, le ministère français des transports choisit de transposer dans les délais le premier paquet ferroviaire⁹.

⁸ Second semestre 2000.

⁹ Entretien auprès d'un fonctionnaire du ministère des transports.

Sous la pression européenne, le ministre français des transports, Gilles de Robien, nouvellement en place depuis mai 2002, doit accepter une nouvelle étape dans le processus de libéralisation du fret ferroviaire devant l'accord qu'une telle mesure reçoit tant parmi les ministres des transports que les députés européens. En mars 2004, le Conseil transports et le Parlement européen décident que le transport international de fret ferroviaire sera totalement libéralisé à partir du 1er janvier 2006, et que le transport national de fret ferroviaire devra être ouvert à la concurrence par les Etats membres au 1er janvier 2007.

Le processus européen d'élaboration de la politique européenne du rail contraint le ministère français et l'oblige à libéraliser le transport national de fret ferroviaire. Toutefois, le fret ferroviaire national est ouvert à la concurrence en France au 31 mars 2006, soit neuf mois avant les exigences européennes du deuxième paquet ferroviaire. Cette stratégie d'avancer la date de la libéralisation du fret national ne s'explique pas par des facteurs purement nationaux, mais à nouveau par une stratégie européenne. En effet, la Commission européenne profite de la demande d'autorisation d'aide d'Etat du ministère français des transports pour une restructuration de Fret SNCF. Celle-ci autorise cette aide à condition que le transport ferroviaire de fret national soit ouvert à la concurrence en France dès le 31 mars 2006.

Cependant, on peut se demander si le ministère français des transports n'utilise pas les opportunités qui s'offrent à lui au niveau européen pour faire passer comme une contrainte européenne des pressions qu'il pourrait difficilement faire passer directement évitant les blâmes potentiels (Weaver, 1986) des syndicats ferroviaires français. Le processus français de libéralisation du fret ferroviaire se comprend en faisant référence à la fois aux pressions européennes et aux pressions des acteurs nationaux. Par ailleurs, ce processus n'a pas enclenché une réforme des chemins de fer français aussi vaste que celle que nous avons pu observer en Allemagne.

Nous avons pu voir que le *misfit* étant important entre les attentes européennes et la configuration institutionnelle et politique française, les directives de libéralisation du fret ferroviaire auraient dû être difficiles à transposer. Or contre

toute attente, celles-ci le sont et même dans les délais, quand la France est traditionnellement un des Etats membres les plus retardataires en matière de transposition. L'approche de G. Falkner *et al.* paraît plus adaptée car elle envisage la possibilité pour un Etat membre de transposer une directive pour d'autres raisons qu'une congruence importante entre les niveaux européen et national. A partir de la typologie des trois mondes définie par G. Falkner *et al.*, on peut distinguer deux positions de la part de la France vis-à-vis de la transposition des directives ferroviaires. Durant les années 1990, la France appartient au monde de la négligence, puis selon notre cas d'étude appartient au monde de la compliance.

Ainsi dans les deux cas allemand et français, la pression européenne n'est pas la seule variable qui conduit à la libéralisation du secteur du fret ferroviaire. Cependant, le timing différent des réformes s'expliquent par les enjeux différents que placent les deux Etats membres dans la politique européenne du rail. Ce n'est que quand celle-ci est avantageuse pour eux qu'ils la mettent en œuvre. B. Palier, Y. Surel *et al.* (2007, p. 75) parlent alors de la re-nationalisation d'une politique européenne.

DE LA DIFFICULTE D'ENTRER SUR LE MARCHÉ DU FRET FERROVIAIRE

Puisque les deux Etats membres ont tout deux libéralisé leur secteur du fret ferroviaire comment expliquer qu'en Allemagne la part de marché¹⁰ des nouveaux entrants atteigne les 15 % quand elle n'est pas de 1 % en France ? Pour comprendre cette différence nous testons trois variables : tout d'abord l'abus de position dominante, puis la durée depuis laquelle la libéralisation a eu lieu et dans la partie suivante, la présence de petits opérateurs ayant persisté depuis le XIX^e siècle.

L'influence des discriminations sur l'entrée de nouveaux opérateurs

¹⁰ Part de marché mesurée en tonnes.kilomètres.

Pour une industrie de réseau anciennement en situation de monopole, l'une des difficultés principales pour l'instauration d'un marché est l'abus de position dominante de la part de l'opérateur historique. Notamment celui-ci peut refuser l'accès à ses facilités essentielles et/ou fixer des tarifs d'accès très élevés afin de maintenir son monopole sur les services ouverts à la concurrence (Penard, 2002). Etant donnée la différence de niveau de concurrence entre les marchés du fret ferroviaire français et allemand, on peut se demander si la SNCF développe plus des pratiques discriminantes envers les potentiels nouveaux entrants que la DB.

Une enquête que nous avons menée auprès de potentiels nouveaux entrants¹¹ sur le marché du fret ferroviaire français donne quelques enseignements sur les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Les nouveaux entrants mentionnent les difficultés administratives, notamment pour l'obtention du certificat de sécurité. La réglementation européenne qui a été transposée en droit français prévoit que le certificat de sécurité soit attribué pour une ligne spécifique, nécessitant la connaissance a priori de la desserte qui sera opérée. Par ailleurs, pour constituer les pièces du dossier les candidats ne disposent pas toujours des bons documents de la part de la SNCF. Certains opérateurs soulignent également les difficultés dans la procédure d'homologation de matériels qui n'étaient jusqu'alors pas utilisés en France.

Sans oublier les craintes de devoir faire face à des mouvements de protestations de la part des syndicats français. D'autres opérateurs prennent l'exemple du blocage du premier train de VFLI Cargo par les syndicats en octobre 2002, service qui n'a pas été repris depuis lors. Pour dissuader les syndicats, certaines entreprises possédant déjà une licence attribuée dans un autre pays préfèrent ne pas l'utiliser et faire une nouvelle demande en France. Cette stratégie avait pour objectif de montrer aux syndicats que l'entreprise ferroviaire respecte bien les règles françaises. Ainsi, quand Connex a opéré son premier train, l'entreprise a dû faire face à des protestations mais a pu maintenir son service ferroviaire.

¹¹ Entretien auprès de quatre potentiels nouveaux entrants en 2003 – 2004.

Or des pratiques discriminatoires de la part de la DB vis-à-vis des nouveaux entrants sont également repérables. C. Nash (1999, p. 13) indique que le système de tarification de l'infrastructure ferroviaire induit des coûts élevés pour les nouveaux entrants tout en favorisant la DB en proposant des réductions à une compagnie qui opèrent de nombreux services.

De même, H. Link (2000, p. 17) met en évidence après enquête auprès des nouveaux entrants le désavantage du système de tarification. Elle signale également les difficultés des nouveaux entrants pour trouver les informations qui leur sont nécessaires à l'établissement d'un service ferroviaire telles que requis techniques pour utiliser l'infrastructure ferroviaire et le prix de cet usage. La DB n'a en effet aucune obligation légale de fournir ces renseignements. Elle suggère aussi le manque de régulation de DB Netz qui agit sous la coupe de la DB. Ce problème de l'intégration verticale du gestionnaire de l'infrastructure allemand au sein de la DB est mis à nouveau en cause par M. Zaüner (2004). Ainsi avec le temps les nouveaux entrants doivent toujours faire face à des discriminations de la part de l'opérateur ferroviaire historique. B. Slack et A. Vogt (2007) notent une amélioration des conditions mais certaines questions restent toujours difficiles pour les nouveaux entrants. En particulier, les meilleurs sillons horaires sont souvent réservés en priorité à la DB, ils mettent également l'accent sur le coût du courant pour la traction imposée par la DB et le difficile accès aux facilités essentielles.

Ainsi les nouveaux entrants font face à des discriminations de la part de l'opérateur ferroviaire historique que ce soit en France ou en Allemagne. Cette variable n'est donc pas explicative de la plus grande place des nouveaux entrants sur le marché du fret ferroviaire allemand par rapport au marché français.

L'influence de la durée écoulée depuis la libéralisation

La deuxième raison qui pourrait expliquer la faible importance des nouveaux entrants en France peut être la faible durée depuis laquelle la libéralisation a été mise en place en France. En France, les services internationaux de fret ferroviaire ont été libéralisés le 14 mars 2003, les services nationaux le 30 mars 2006 alors que le marché du fret ferroviaire allemand a été

ouvert à la concurrence le 1^{er} janvier 1994, soit près de dix années plus tôt. Toutefois, les statistiques montrent que les effets de la libéralisation en Allemagne ne commencent à apparaître qu'à partir de la fin des années 1990 (Figure 1).

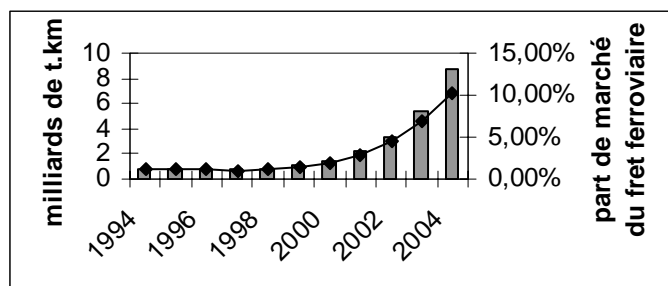


Figure 1 : Progression des nouveaux entrants suite à la libéralisation du fret ferroviaire en Allemagne¹²

Outre les statistiques, des éléments qualitatifs permettent de montrer que la concurrence n'apparaît qu'au début des années 2000. Par exemple, les nouveaux entrants créent leur propre lobby *Netzwerk Privatbahnen* en septembre 2000 pour faire entendre leurs revendications auprès des pouvoirs publics. La DB commence à publier à partir de 2002 un rapport annuel sur la compétition dans le secteur ferroviaire. Le premier rapport porte sur les évolutions de l'année 2001. Le fait que la DB n'ait pas publié de rapport auparavant montre que cela n'était pas nécessaire étant donnée une faible concurrence.

On observe donc qu'un temps de latence est nécessaire avant l'arrivée de nouveaux entrants dans le secteur du fret ferroviaire en Allemagne. L'ouverture à la concurrence ne signifie pas une apparition simultanée de nouveaux opérateurs dans le secteur. En effet, les potentiels nouveaux opérateurs doivent organiser leur stratégie pour entrer sur ce marché, avec notamment l'achat de matériel, la prospection des chargeurs et la mise en place d'un nouveau système productif.

Ce constat permet de relativiser la faible concurrence en France, trois à quatre années après la libéralisation. Comme en

¹² Source : VDV, *Today 2005-2006*, http://www.vdv.de/module/layout_upload/vdv_aktuell_2005_2006_e_internet.pdf visitée le 14 janvier 2007.

Allemagne dans les premières années après la libéralisation, la part des nouveaux entrants en France reste marginale de l'ordre de 1 % des t.km transportées. Trois nouveaux entrants sont identifiables au début de l'année 2007 – Veolia Cargo, nouveau nom de l'entreprise Connex, Euro Cargo Rail, filiale française du groupe EWSI, et Seco-Rail, entreprise ferroviaire du groupe Colas.

Enfin, si trois nouveaux entrants opèrent au début de l'année 2007 sur le réseau ferroviaire français, il faut indiquer le nombre d'opérateurs ferroviaires projetant d'entrer sur le réseau. Tout d'abord de la part d'autres opérateurs ferroviaires historiques, la SNCB Cargo possède un certificat de sécurité pour opérer des trains de fret en France et peut l'utiliser si nécessaire. Railion Nederland en a également fait la demande en septembre 2006. Parmi les projets à l'étude il faut également mentionner la création d'une société commune entre le sidérurgiste Arcelor et les Chemins de fer luxembourgeois, CFL Cargo, qui pourrait si nécessaire retirer des trafics jusque là alloués aux opérateurs historiques. Parmi les nouveaux entrants présents dans d'autres pays, Rail4chem et TX Logistik ont annoncé leur volonté d'opérer leur train sur le réseau ferroviaire français.

Ainsi dans les deux pays, un temps de latence semble nécessaire avant que la part des nouveaux entrants dans le marché du fret ferroviaire n'augmente progressivement. En France toutefois, même si le nombre de projets d'entrée sur le marché est important, la part de marché reste encore faible. On peut donc penser que le marché du fret ferroviaire français est encore dans le temps de latence qu'a connu le marché allemand. Mais ceci ne constitue encore qu'une hypothèse qui ne pourra être infirmée ou validée que dans quelques années.

L'hypothèse selon laquelle au plus le secteur du fret ferroviaire serait libéralisé depuis longtemps, au plus il présenterait un nombre de nouveaux entrants important et une part de marché pour les nouveaux entrants grande paraît donc discriminante. Or, si on s'intéresse au cas de la libéralisation du fret ferroviaire au Royaume-Uni, on se rend compte que même si le fret ferroviaire est ouvert à la concurrence depuis le 1^{er} janvier 1996, le nombre de nouveaux entrants reste faible alors que l'opérateur ferroviaire historique a été scindé en différentes

entreprises ferroviaires. Les nouveaux entrants ne risquent donc pas de subir des discriminations de sa part. En outre pour mettre en place la libéralisation du fret ferroviaire, le gouvernement anglais a choisi de vendre l'ancienne activité fret de British Rail et l'a pour cela décomposé en trois entreprises distinctes. Malgré cette offre, aucune entreprise repreneuse ne s'est manifestée. Seule une entreprise ferroviaire canadienne a accepté de reprendre l'activité fret de British Rail à condition que les trois entreprises soient à nouveau rassemblées (Cumbers, Farrington, 2000).

Ainsi, on peut remarquer qu'en Angleterre pays réputé favorable à la libéralisation de ses services ferroviaires, aucun nouvel entrant n'est apparu dans le secteur depuis la libéralisation du fret qui a eu lieu en 1996. En revanche, le fret ferroviaire anglais a été privatisé.

De ce fait, l'hypothèse selon laquelle au plus la durée depuis laquelle la libéralisation aurait eu lieu serait longue, au plus le nombre de nouveaux entrants serait important n'apparaît pas être non plus une hypothèse discriminante.

DE L'INFLUENCE DES COMPLEMENTARITES INSTITUTIONNELLES ET DU TIMING DES REFORMES

L'analyse des origines des nouveaux entrants en France et en Allemagne permet d'élaborer une troisième hypothèse pouvant expliquer le faible nombre de nouveaux entrants en France respectivement au marché du fret ferroviaire allemand.

Différences des origines des nouveaux entrants en France et en Allemagne

L'Allemagne en 1994 est un des premiers Etats membres à libéraliser son fret ferroviaire. L'analyse des nouveaux entrants en Allemagne montre que la plupart d'entre eux étaient déjà présents dans le secteur ferroviaire mais à une place marginale. La Commission de réflexion sur l'avenir des chemins de fer allemands mentionnait dans son rapport de 1991 la présence de petits opérateurs qui pourraient devenir avec la libéralisation du rail les futurs compétiteurs de la DB :

« Les chemins de fer non fédéraux (NE) possèdent une importance régionale. Ils opèrent sur environ 20 % des voies

secondaires (régionales) des anciens Lander. Sur une distance de transport beaucoup plus courte que celle de la DB, ils fournissent ainsi 0,5 % du total de transport ferroviaire de marchandises (en t.km), ce qui représente cependant plus de 6 % du transport total de marchandises (en tonnes). Les NE sont généralement plus avantageux par rapport aux coûts des chemins de fer fédéraux et sont meilleurs que la DB et la DR dans leur zone d'attraction, réalisant une collection et une distribution efficaces des produits. Les NE participent déjà à un huitième des tonnes transportées par la DB, en tant que collecteur ou distributeur de marchandises. Ils peuvent donc devenir des concurrents potentiels de la DB. Ils peuvent contribuer aussi, dans une division du travail avec la DB, à une régionalisation du transport de marchandises. »

Ces petits opérateurs ont pour certains d'entre eux été créés au XIXe siècle et ont continués d'opérer des services ferroviaires en étant intégrés au système productif de l'opérateur national. Ces chemins de fer peuvent appartenir à des entreprises industrielles privées, comme c'est le cas pour la compagnie BASF qui réalisait des trafics avec son propre réseau ferroviaire entre ses usines. Certaines collectivités territoriales ont également créé leur propre entreprise ferroviaire au niveau régional pour raccorder les activités industrielles et les ports aux réseaux des grandes lignes des chemins de fer d'Etat et donc pour encourager le développement régional.

Il est difficile de connaître le nombre exact de ces opérateurs ferroviaires et de son évolution dans le temps, car la licence d'opérateur ferroviaire est attribuée à des entreprises qui peuvent pourtant ne jamais réaliser d'opérations ferroviaires en interne. A titre indicatif, on peut communiquer toutefois le nombre de 255 entreprises ferroviaires n'appartenant pas au groupe de la DB, parmi elles 197 ont une licence d'opérateur de fret ferroviaire et 118 possèdent leur propre infrastructure ferroviaire¹³, de plus 850 entreprises industrielles ou portuaires disposent d'une licence pour réaliser des services ferroviaires sur leur réseau (VDV, 2002, p. 27).

¹³ Remarque : ces nombres ne sont pas exclusifs : les opérateurs ferroviaires peuvent également posséder leur propre infrastructure.

On peut distinguer quatre catégories d'opérateurs ferroviaires concurrençant la DB Cargo : opérateurs déjà présents, opérateurs déjà présents mais rachetés par des investisseurs, opérateurs créés *ex-nihilo*, opérateurs ferroviaires étrangers historiques. Tout d'abord, certains de ces petits opérateurs saisissent la nouvelle opportunité de concurrence. C'est le cas de HGK¹⁴ jusque là opérateur ferroviaire sur sa zone portuaire qui devient un opérateur ferroviaire national dès 1995¹⁵ (Le Nénaon, 2003), ou du groupe chimique BASF qui, en profitant de son expérience ancienne du transport ferroviaire inter-usines, a créé en 2000 son propre opérateur Rail4Chem avec trois autres partenaires.

La deuxième catégorie regroupe les investisseurs étrangers qui rachètent certains chemins de fer traditionnels pour structurer une activité ferroviaire en Allemagne. Le développement de Connex, filiale du groupe français Veolia, en Allemagne fait partie de cette catégorie de nouveaux entrants. Dès 1997, Connex entreprend une stratégie de prise de participations ou de rachat d'entreprises ferroviaires ayant une activité dans les transports ferroviaires de voyageurs et de marchandises (DB, 2002, p. 7).

Un troisième groupe de nouveaux entrants peut être constitué à partir d'entrepreneurs qui décident de fonder leur propre entreprise ferroviaire comme le montre l'exemple de TX Logistik une des entreprises ferroviaires leaders dans le transport de fret créée en 1999.

Le dernier groupe de nouveaux entrants que l'on peut repérer est celui constitué par des compagnies ferroviaires étrangères qui viennent opérer des services directement en Allemagne. Par exemple, SBB Cargo, chemins de fer historiques suisses mettent fin à la traditionnelle coopération entre les compagnies ferroviaires historiques en 2002.

En France, le développement de la concurrence présente des origines différentes si on reprend les différentes catégories que l'on vient d'esquisser pour le cas allemand. Premièrement, du fait de la faible présence de petits opérateurs ferroviaires en France, on ne recense qu'un seul cas de concurrence ayant cette

¹⁴ Opérateur ferroviaire du port de Cologne.

¹⁵ Filiale de la DB en charge de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

origine. Il s'agit de Connex qui a été la première entreprise à concurrencer Fret SNCF dès juin 2005. Pour cela, Connex a utilisé sa filiale ferroviaire française CFTA qui exploitait jusqu'alors plusieurs lignes de transport local de voyageurs pour certaines collectivités territoriales, mais également du transport de marchandises en sous-traitance de la SNCF et gérait également les installations ferroviaires d'entreprises industrielles raccordées au rail (About, 1996). L'entreprise a également pu tirer profit de son implantation en Allemagne depuis 1997. Du fait de son double positionnement, l'entreprise Connex a pu mettre en place dès juin 2005 un transport international de fret ferroviaire entre la Sarre allemande et la Meuse. Certains opérateurs ferroviaires étrangers regrettent l'absence de petits opérateurs ferroviaires : ils ne peuvent pas créer de joint venture avec des compagnies ferroviaires déjà présentes sur le marché français, comme ils ont eu l'opportunité de le faire en Allemagne ou même en Italie.

Les deux premières catégories de nouveaux entrants identifiées en Allemagne – opérateurs déjà présents, opérateurs déjà présents mais rachetés par des investisseurs – sont donc quasiment absentes sur le marché du fret ferroviaire français. De même pour la troisième catégorie, on ne décompte aucun nouvel entrant créé *ex-nihilo*. En revanche, les nouveaux entrants en France proviennent d'entreprises ferroviaires qui ont déjà une activité sur le marché ferroviaire d'un autre Etat membre.

Hypothèses relatives à ces différentes origines

En Allemagne, la réforme ferroviaire, mise en œuvre au 1er janvier 1994, a changé entre autre les relations de coopération qui existaient jusqu'alors entre ces chemins de fer locaux et la DB. Alors qu'il n'y avait pas de possibilité d'interpénétration des opérateurs ferroviaires, chacun devant rester dans les limites de son infrastructure, la libéralisation a permis qu'un opérateur ferroviaire entre sur un autre réseau ferroviaire à condition de donner l'accès à son réseau à l'autre opérateur ferroviaire. Avec ce changement de règles, de nouvelles opportunités s'offrent aux chemins de fer locaux, qu'ils réalisent du transport pour compte propre ou pour compte d'autrui. Ces chemins de fer peuvent soit poursuivre leur

ancienne tradition de coopération avec la DB Cargo pour la collecte et la distribution de chargements groupés ; soit développer de nouvelles opérations de trafics hors de leur réseau ferroviaire (Meyer, 1997).

Ainsi on peut supposer qu'en se développant sur la base de nombreux opérateurs déjà présents en Allemagne mais jusqu'à 1994 cantonnés à des activités marginales, les nouveaux entrants du marché allemand ont pu plus facilement trouver un compromis particulier auprès des acteurs sociopolitiques du monde ferroviaire en tissant de nouvelles complémentarités institutionnelles (Amable, 2003). De ce fait, on peut suggérer que la libéralisation du fret ferroviaire en Allemagne implique une réorganisation de l'équilibre institutionnel qui était jusqu'alors établi. Avec la libéralisation, des institutions qui avaient auparavant une place marginale prennent une importance particulière puisqu'elles permettent l'apparition de nouveaux entrants.

En France, le mécanisme d'arriver des nouveaux entrants sur le marché du fret ferroviaire illustre un phénomène différent qu'a déjà pu analyser G. Bonoli. Selon G. Bonoli (2007), la temporalité doit être prise en compte pour expliquer les réformes des Etats providence. Les pays qui ont réformé leurs systèmes sociaux dans les années 70 tels que les pays scandinaves ont disposé d'une situation plus favorable pour développer de nouvelles politiques sociales de prise en charge des risques sociaux émergents liées à la tertiarisation de l'emploi et l'instabilité accrue des familles se produisent. En revanche, pour les pays européens continentaux et méridionaux, où ces évolutions interviennent vingt années après les pays scandinaves, les marges de manœuvre pour développer de nouvelles politiques sociales de risque sont beaucoup plus faibles, notamment du fait d'un contexte économique et démographique beaucoup plus défavorable.

Dans le cas de la libéralisation du fret ferroviaire en France, nous pouvons formuler comme suit l'hypothèse : le fait que certains Etats membres aient libéralisé avant les décisions européennes entraîne un mouvement d'engrenage. Comme plusieurs Etats membres ont libéralisé au milieu des années 1990, de nouveaux opérateurs ont pu s'adapter et peuvent alors ensuite prévoir de nouveaux services ferroviaires dans les Etats

membres ayant libéralisé leur secteur suite aux exigences européennes.

Comme on vient de le voir en France, Connex a en partie utilisé cette stratégie, c'est aussi le cas d'EWSI, filiale internationale d'EWS, opérateur de fret ferroviaire en Angleterre dès mai 2006 puis de Rail4chem déjà présent dans plusieurs Etats membres – l'Allemagne, les pays du Benelux et la Suisse. La stratégie de Trenitalia¹⁶ correspond à cette catégorie de nouveaux entrants. Comme l'entreprise n'a pas réussi à créer des alliances avec des opérateurs déjà installés sur le marché du fret ferroviaire français, elle a choisi d'utiliser son partenaire allemand, TX Logistik, pour entrer sur le marché français.

CONCLUSION

Comme ont pu le faire M. Thatcher (2004) puis J. Jordana, D. Levi-Faur, I. Puig (2006), il nous a semblé préférable de ne pas limiter notre objet à l'impact des directives européennes sur les politiques publiques nationales. Elargir la fenêtre temporelle d'étude permet de rendre compte de certains phénomènes déjà à l'œuvre comme la libéralisation en Allemagne avant même que les dispositions européennes ne l'exigent.

Ainsi, nous avons pu à mettre en évidence que la décision de libéraliser a suivi des logiques différentes dans les deux pays. Le secteur allemand du fret ferroviaire a été ouvert à la concurrence dès le 1er janvier 1994 du fait de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité suite à la réunification. Après cette décision, le ministre allemand des transports soutient la libéralisation au niveau européen. En revanche pour la France, le ministre des transports est contraint d'accepter la libéralisation suite aux négociations européennes à la fin des années 1990 et la met en œuvre dans les délais prévus par la Commission européenne parce que de nouvelles négociations sont en cours au niveau européen. Ces résultats relativisent le rôle de la pression exogène européenne, d'autres éléments que

¹⁶ Opérateur ferroviaire historique italien.

la variable en terme de fit et misfit expliquent le processus de libéralisation, comme l'envisage l'ouvrage de G. Falkner et al.

Ensuite, nous montrons qu'en France comme en Allemagne, il est difficile pour les nouveaux opérateurs de se frayer une place à côté de l'ancien opérateur ferroviaire historique. Celui-ci utilise sa position dominante pour entraver leur arrivée sur le marché. Cependant, le marché du fret ferroviaire allemand présente un avantage car il été libéralisé depuis plus longtemps que le marché français. Mais cette hypothèse ne suffit à expliquer les différences de parts de marché entre l'Allemagne et la France.

En comparant les origines des nouveaux entrants dans les deux pays, nous mettons alors en valeurs deux mécanismes différents. En Allemagne, le développement de la concurrence provient d'opérateurs ferroviaires dont l'activité n'était possible que dans le cadre de coopération avec l'opérateur ferroviaire historique. En France, en l'absence de ces petits opérateurs, les nouveaux entrants proviennent surtout d'Etats membres ayant précédemment libéralisé leur fret ferroviaire. L'apparition de nouveaux entrants doit s'analyser en fonction de facteurs institutionnels historiques et de contingences temporelles.

Avec le passage d'un secteur traditionnellement organisé sous la forme d'un monopole ferroviaire au niveau national à un secteur libéralisé à l'échelle européenne, on peut conclure qu'un changement radical est observable aux niveaux des institutions. Toutefois, l'exemple allemand montre qu'il peut être impliqué grâce à des institutions en place depuis plus d'un siècle mais qui avaient jusqu'alors une incidence marginale sur le fonctionnement du secteur ferroviaire.

BIBLIOGRAPHIE

ABOUT N., 1996, Projet communautaire de réforme des règles du transport ferroviaire en Europe, Rapport d'information n° 331, Sénat, <http://www.senat.fr/rap/r95-331/r95-331.html>, page web visitée le 20 janvier 2007

AMABLE, B., 2003, The diversity of modern capitalism, Oxford, Oxford University Press, 310p.

BEYER J., HÖPNER M., 2003, "The disintegration of organised capitalism : German corporate governance in the 1990s", *West European Politics*, Vol 26, n°4, pp. 179 – 198

BONOLI, G., 2007, "Time matters : postindustrialisation, new social risks and welfare state adaptation in advanced industrial democracies", *Comparative Political Studies*, à paraître

BÖRZEL, T., 2002, "Member State Responses to Europeanization", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n°2, pp. 193-214

BÖRZEL, T.A., RISSE, T., 2003, "Conceptualising the domestic impact of Europe", in FEATHERSTONE, K., RADAELLI, C.M., 2003, *The politics of europeanization*, Oxford, Oxford university press, pp. 57-80

CUMBERS, A., FARRINGTON, J., 2000, "Keeping privatization on track: the active state, the unwilling investor and the case of rail freight in the UK", *Area*, vol. 32, n°2, pp.157–167

DB – Deutsche Bahn, 2002, *Competition Report*, 38p., http://www.db.de/site/bahn/en/db__group/corporate__group/publications/competition__report/competition__report__2002.html page web visitée le 20 janvier 2007

FALKNER, G., 2001, "The Europeanisation of Austria: Misfit, Adaptation and Controversies", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 5, n° 13, 23p.

FALKNER, G., TREIB, O., HARTLAPP, M., LEIBER, S., 2005, *Complying with Europe, EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Oxford, Oxford University Press, 420p.

FALKNER, G., HARTLAPP, M., TREIB, O., 2007, "Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to EU Implementation Are Only "Sometimes-True Theories"", *European Journal of Political Research* (forthcoming)

FONTAINE, J., HASSENTEUFEL, P., 2002, *To change or not to change: Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 305p.

GENOUD, C., 2004, « Libéralisation et régulation des industries de réseau : diversité dans la convergence ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n°2, pp. 187-204

GROSSMAN, E., 2003, « Les groupes d'intérêt économiques face à l'intégration européenne : le cas du secteur bancaire », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°5, pp. 737-760

HALL, P., 1986, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press, 341p.

HAVERLAND, M., 2000, "National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points", *Journal of Public Policy*, vol. 20, pp. 83-103

HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.

JORDANA, J., LEVI-FAUR, D., PUIG, I., 2006, "The limits of Europeanization : regulatory reforms in the Spanish and Portuguese telecommunications and electricity sectors", *Governance*, vol. 19, n°3, pp. 437-464

KERWER, D., TEUTSCH, M., 2001, "The Dynamics of the EC Common Transport Policy", HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.

KINGDON J.W., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, New-York, Harper Collins Publishers, 240p.

KNILL, C., LENSCHOW, A., 1998, "Change as "Appropriate Adaptation": Administrative Adjustment to European Environmental Policy in Britain and Germany", *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 2, n°1, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-001a.htm>

KNILL, C., LEHMKUHL, 1998, "An alternative route of legal integration : the Community's railways policy", *European integration online papers*, vol. 2, n°3, 18p.

LINK H., 1994, « German Railway Reform – Chances and Risks », *Japan Railway & Transport Review* n°. 2, pp.19–22

LINK, H., 2000, "Two-Part Track Access Charges in Germany: the Conflict between Efficiency and Competitional Discrimination", *European Seminar on Infrastructure Charging*, Helsinki, 31 July – 1 August, 19 p.

LEHMANN, C., 1999, « Germany », in VAN DE VELDE, 1999, *Changing trains: railways reform and the role of*

competition, the experience of six countries, Brookfield, Ashgate, 364p.

LEHMKUHL, D., 1996, "Privatizing to Keep it Public? The Reorganization of the German Railways", in BENZ A., GOETZ K.H. (eds.), *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*, Dartmouth, Aldershot, 71-92.

LODGE M., 2002, *On different tracks: designing railway regulation in Britain and Germany*, London, Praeger, 219p.

MEYER W., 1997, « Die Eisenbahnen im VDV : Partner der DB Cargo », *ETR. Eisenbahntechnische Rundschau*, vol. 46, no10, pp. 611-616

PALIER, B., SUREL, Y., et al., 2007, *L'Europe en action*, Paris, L'Harmattan, 357p.

PENARD, T., 2002, « Mondialisation et accès aux marchés », *Revue internationale de droit économique*, vol.16, n°2-3, pp. 293-312

PIERSON, 2000, "Not Just What, but When: Timing and Sequence in political Processes", *Studies in American Political Development*, vol. 14, pp. 72-92

PIERSON, 2004, *Politics in time, history, institutions, and social analysis*, Oxford, Princeton University Press, 196 p.

PUTNAM R. (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International organization*, vol. 42(3), pp.427-460

RADAELLI, C.M., 2003, "The Europeanization of public policy", in FEATHERSTONE K., RADAELLI C.M., 2003, *The politics of Europeanization*, Oxford, Oxford university press, pp. 27-56

REGIERUNGSKOMMISSION BUNDESBahn, 1991, *Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*

RISSE, T., COWLES, M.G., CAPORASO, J., 2001, "Europeanization and domestic change: introduction", in COWLES, M.G., CAPORASO, J., RISSE, T., 2001, *Transforming Europe : Europeanization and domestic change*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 1 – 20

SLACK, B., VOGT, A., "Challenges confronting new traction providers of rail freight in Germany", *Transport Policy*, 11p., forthcoming

SVERDRUP, U., 2005, "Implementation and European integration: a review essay", *Arena Working Paper n°. 25*, 30p.,

http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2005/papers/wp05_25.pdf visitée le 30 avril 2007

THATCHER, M., 2004, "Varieties of Capitalism in an Internationalized World: Domestic Institutional Change in European Telecommunications", *Comparative Political Studies*, Vol. 37, No. 7, 751-780

THATCHER, M., 1999, *The politics of telecommunications, National institutions, convergence and change in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 370p.

TEUTSCH M., 2001, "Regulatory Reforms in the German Transport Sector: How to Overcome Multiple Veto Points", in HERITIER, A., 2001, *Differential Europe: the European Union impact on national policy making*, Lanham, Rowman and Littlefield, 342 p.

VDV - Verband deutscher Verkehrsunternehmen, 2002, *Die Güterbahnen /Freight Railways. Zukunftsfähige Mobilität für Wirtschaft und Gesellschaft /Sustainable mobility for economy and society*, Alba Fachvlg, Auflage, 384 p.

WEAVER, K. 1986. "The Politics of Blame Avoidance", *Journal of Public Policy*, vol.6, n°4, p. 371-398.

WEISZ, J.D., 2005, *Les Etats et l'économie en RFA : les territoires de l'Etat inséré et l'organisation des systèmes publics allemands*, thèse pour l'obtention du grade de docteur en sciences économiques de l'université Paris 13, sous la direction de Robert Delorme, 4 volumes, 1800 p.

ZAUNER M., 2004, *Vertical Integration and Discrimination in the German Railway Sector: Results of a Questionnaire Survey*, Abteilung für Mikroökonomik und Räumliche Ökonomik und Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) Diskussionsbeitrag 2004/1, 26p., page web: http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1950/pdf/Zauner_Diskussionsbeitrag_04-01.pdf visitée le 20 janvier 2007

Annexe 1: Etapes des libéralisations ferroviaires

1991 Union européenne	Adoption de la directive 91/440 : deux types d'entreprises bénéficient de droit d'accès au réseau ferroviaire : les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires et les entreprises ferroviaires exerçant un service de transport combiné de marchandises. Directive à transposer d'ici 1993.
1 ^{er} janvier 1994 Allemagne	Libéralisation du secteur du fret ferroviaire.
1 ^{er} janvier 1996 Allemagne	Libéralisation des services régionaux de transports ferroviaires de passagers.
2001 Union européenne	Adoption de la directive 2001/12 : libéralisation des trafics internationaux de fret ferroviaire sur le Réseau trans-européen de fret ferroviaire (RTEFF). Directive à adopter d'ici le 15 mars 2003.
15 mars 2003 France	Libéralisation des transports internationaux de fret ferroviaire sur la partie française du RTEFF.
2004 Union européenne	Adoption de la directive 2004/51 : libéralisation des trafics internationaux de fret ferroviaire sur tout le réseau ferré européen au 1 ^{er} janvier 2006 et l'ouverture complète du marché du fret national à partir du 1 ^{er} janvier 2007.
1 ^{er} janvier 2006 France	Libéralisation des transports internationaux de fret ferroviaire sur l'ensemble du réseau ferré français.
30 mars 2006 France	Libéralisation des transports nationaux de fret ferroviaire.